

Von der "projektiven" zur "reaktiven" Kommunalpolitik

Geser, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Geser, H. (1999). *Von der "projektiven" zur "reaktiven" Kommunalpolitik*. Zürich: Universität Zürich, Philosophische Fakultät, Soziologisches Institut. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-387252>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

VON DER "PROJEKTIVEN" ZUR "REAKTIVEN" KOMMUNALPOLITIK¹

Prof. Hans Geser

h@geser.net

Soziologisches Institut der Universität Zürich

Zürich, Juni 1999

Zusammenfassung

Im Vergleich zu den 60er und 70er-Jahren haben die Spielräume für neue langfristige Projekte und Planungen stark abgenommen, und der optimistische Glaube, durch umfassende Strategien die Gemeindeentwicklung fördern und das Auftreten von Problemen verhindern zu können, hat sich verflüchtigt. Stattdessen hat überall eine defensive, reaktive "Reparaturmentalität" überhandgenommen, die wenig Raum für die Verwirklichung neuer Ideen bietet.

Immer mehr werden die Gemeinden auch als "letzte Auffangstationen" für Problemfälle in Anspruch genommen, die durch das Versagen der überlokalen Institutionen entstanden sind.

Ein politisches Gemeinwesen handelt "projektiv", wenn es sich von autonom gefassten Zielsetzungen leiten lässt und bestrebt ist, durch Gründung von Institutionen, Errichtung von Gebäuden, Realisierung von Programmen oder auf andere Weise gestaltend auf die Zukunft Einfluss zu nehmen.

"Reaktiv" hingegen verhält es sich dort, wo es seine Aktivitäten an exogenen Entwicklungen und Ereignissen seiner Umwelt ausrichtet und sich damit begnügt, durch punktuelle Massnahmen einzelne Problemfälle zu lösen oder unerwünschte Störungen zu beseitigen.

Im Vergleich mit der Situation in den 60er und 70er Jahren lässt sich in zweierlei Hinsicht behaupten, dass sich in der Politik - keineswegs nur auf kommunaler Ebene - ein markanter Wechsel vom projektiv-planenden zum reaktiv-korrigierenden (bzw. konservierenden) Handeln vollzogen hat:

¹ Geser Hans: Von der "projektiven" zur "reaktiven" Kommunalpolitik. Schriftenreihe "Schweizer Gemeinde Studien" des Soziologischen Instituts der Universität Zürich, Zürich, Juni 1999.
<http://geser.net/gem/001b.pdf>

1. Von der Neubau- zur Reparaturgesellschaft

Die ersten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg werden als eigentliche "Gründerjahre" in die Annalen eingehen, die - weltweit gesehen - durch die vielleicht grösste Bautätigkeit der Menschheitsgeschichte gekennzeichnet waren.

So gibt es kaum eine Schweizer Gemeinde, in der bis etwa 1980 nicht irgendwelche grösseren öffentlichen Neubauprojekte (Strassen, Kanalisationsanlagen, Feuerwehrdepots, Schulhäuser u.a.) erstellt worden wäre, und die sich nicht an irgendwelchen noch umfangreichen inter- oder überkommunalen Projekten (z.B. Abwasserreinigungsanlagen, Spitäler, Altersheime u.a.) mitbeteiligt hätte.

Viele dieser Projekte - vor allem im Hochbaubereich - haben in der Bevölkerung ein reges politisches Interesse geweckt, weil mit ihnen die Chance verbunden war, über die Allokation umfangreicher Finanzmittel zu entscheiden und sowohl auf das äussere Erscheinungsbild der Gemeinde wie auch auf das Angebot an öffentlichen Leistungen bedeutsam Einfluss zu nehmen.

Seither hat sich diese öffentliche Neubautätigkeit stark abgeflacht, weil einerseits die meisten wesentlichen Bedürfnisse befriedigt waren und andererseits zusätzliche Vorhaben (insbesondere im Strassenbau) aus ökologischen Gründen wachsenden politischen Widerstand hervorgerufen haben.

Stattdessen drängt es sich nun immer dringender auf, diese bestehenden Bauten zu "betreuen", indem man sie regelmässig reinigt und instand hält und zu gewissen Zeitpunkten auch gründlich umbaut oder renoviert.

So geht es bei öffentlichen Bauvorhaben immer häufiger darum, beispielsweise ein schadhaftes Schulhausdach zu reparieren, die Installationen im öffentlichen Schwimmbad auszuwechseln oder die Beläge des umfangreichen örtlichen Strassensystems zu erneuern.

Dies bedeutet, dass die Investitionsrechnung immer mehr durch *werterhaltende* anstatt *wertschöpfende* Ausgabeposten dominiert wird. Diese haben die unangenehme Eigenschaft, dass man weder den Zeitpunkt, zu dem sie anfallen, noch die Art ihrer Ausführung und die Höhe ihrer Kosten wesentlich beeinflussen kann.

Ein drastisches Illustrationsbeispiel dafür bilden die Abwasser- und Gewässerreinigungsanlagen, wo mit kaum überbietbarer Gewissheit² vorausgesehen werden kann, dass deren Instandhaltung und Erneuerung in den kommenden Jahrzehnten etwa 70 Mia. Franken verschlingen dürfte.³

Diese Kosten werden möglicherweise zu einer Verzehnfachung des heute üblichen Entsorgungspreises (ca. 10 statt 1 Franken pro Tonne) führen. Die Gemeinden werden

² Diese - in der Finanzplanung unüblich hohe - Gewissheit entsteht dadurch, dass die "Überlebensdauer" dieser physischen Anlagen aufgrund der verwendeten Materialien und der einwirkenden Umwelteinflüsse einerseits gut berechnet werden kann, und dass andererseits keine technologischen Innovationen absehbar sind, die zu einer erheblichen Verbilligung solcher Instandhaltungsarbeiten beitragen könnten.

³ vgl. Baumann, Hugo: Bittere Kostenwahrheit (Traktandum 4/1994: 63-73).

hart davon betroffen werden, da die meisten von ihnen nicht die erforderlichen Amortisationsrücklagen (ca. 2% pro Jahr) gebildet haben.

Analoge Verhältnisse herrschen bei den Entsorgungssystemen für Festabfälle, wo infolge der nötigen Sanierungskosten zukünftig mit einer Jahresbelastung von bis zu Fr. 600 pro Kopf gerechnet werden muss.

Die Gemeinden werden sich gezwungen sehen, diese Kosten durch Erhebung differenzierter Entsorgungsgebühren zu erheben, die gleichzeitig als Stimulantien für eine Verminderung des Abfallaufkommens fungieren.⁴

Von der Gemeinde aus wird dieser Trend zur Reparaturtätigkeit als Verlust an eigenen Gestaltungsmöglichkeiten erfahren, weil keine hochfliegenden, Projektentscheidungen mehr getroffen werden können, die einerseits Begeisterung und andererseits erbitterte Widerstände evozieren. Entscheidungen über Reparaturen sind meist eher unpolitischer Natur, da sie meist als "sachlich notwendige" Massnahmen empfunden werden, die nur unter technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten problematisch sind und deshalb Ausgaben auf niedrigen Ebenen dafür zuständiger Ämter und Spezialkommissionen getroffen werden können.

In einer "Reparaturgesellschaft" verlagert sich der Schwerpunkt staatlichen Handelns von der Öffentlichkeit und den Behörden notwendigerweise auf die Verwaltung und ihre technischen Abteilungen, weil der Imperativ zum Handeln entsteht nicht allgemeinen politischen Zielsetzungen oder Planungsgrundsätzen entspringt, sondern aus beispielsweise dem trivialen Umstand, dass eine Strasse Schlaglöcher hat oder dass Regen ins Schulzimmer rinnt.⁵

Daraus entsteht das Gefühl, die Gemeindeausgaben seien zunehmend von rein exogenen, unbeeinflussbaren Faktoren her bestimmt, und oft genug seien sie auch unberechenbar, da unerwartet plötzlich neue Schadhaftigkeiten manifest werden können, die ohne Zeitaufschub behoben werden müssen.

Zusammen mit den engen gesetzlichen Bindungen der meisten anderen Ausgaben (z.B. Lohnkosten, gesetzliche Fürsorgeleistungen usw.) tragen also diese Reparaturkosten zusätzlich dazu bei, den Autonomiespielraum finanzieller Ausgabentätigkeit auf absehbare Zukunft auf ein sehr niedriges Mass zu reduzieren.

2.. Von globalen Planungen zu unkoordinierten Partikulärmassnahmen

In den 70er und frühen 80er Jahren herrschte noch die optimistische Vorstellung, dass mittels umfassender Planungen und genereller Eingriffe viele Gesetze "an der Wurzel gepackt" und einer integralen Lösung zugeführt werden könnten.

Inzwischen hat sich im Laufe der konkreten Vollzugsarbeit vielfach die ernüchternde Einsicht eingestellt, dass derartige generelle Eingriffe langfristig politisch nicht durch-

⁴ vgl. "Offene Rechnungen in der Abfallwirtschaft" (Neue Zürcher Zeitung, 30.9.1994: 14).

⁵ Andererseits gewährleistet genau dies eine Verlagerung des Kompetenzschwerpunkts auf die Gemeindeebene, weil man nur "vor Ort" über die nötigen Informationen verfügt.

setzbar seien, zu viel Aufwand verursachen oder zu unerwarteten negativen Auswirkungen führen.

So ist insbesondere das Klima für weit ausgreifende, umfassende Reformen im Vergleich zu den 70er Jahren viel unwirtlicher geworden.

Dementsprechend sind umfassendere Planungsperspektiven vielerorts "*zugunsten eines kurzfristigen Krisenmanagements und der inkrementalistischen Lösung von Einzelproblemen*" (Beyer/Brinckmann 1990:15). zurückgedrängt worden, indem man die Vollzugsmassnahmen fallweise an die situativen Rahmenbedingungen anpasst und man vielerlei Kompromisse mit den "gegebenen Realitäten" schliesst.

So ist beispielsweise im öffentlichen Nahverkehr auf die Realisierung grosszügiger regionaler Verbundsysteme eine viel unspektakulärere Phase gefolgt, wo es vorwiegend darum geht, durch Optimierung der Fahrpläne und punktuelle Umlagerungen der Kapazitäten den Bedürfnissen einzelner Dörfer und Ortsteile (noch) besser Rechnung zu tragen.

In ähnlichem Sinne hat man z.B. in Schaffhausen von der Schaffung genereller "Tempo-30-Zonen" in Wohnquartieren Abschied genommen und sieht stattdessen kleinere "punktuelle Eingriffe" vor, die den Interessen des Autoverkehrs besser Rechnung tragen.⁶ Analog dazu wird im Kanton Bern die 1982 gesetzlich beschlossene Realisierung von "Seeuferwegen" verwässert, indem man - im Interesse der privaten Seeanrainer - auch vom Ufer entfernte Durchgangswege akzeptiert.⁷

In den meisten Fällen geht es darum, dass sich private Partikularinteressen gegen die im Gesetz privilegierten öffentlichen Interessen wieder stärker Geltung verschaffen. Häufig genug ist dafür keine formelle Gesetzesänderung nötig, sondern bloss eine informelle Modifizierung des konkreten Vollzug.

Generell ist es für die Gemeinden typisch, dass sie "Spezialisten für Einzelfallinterventionen" sind und infolgedessen immer dann stärker mit Problemfällen belastet werden, wenn die grossen überlokalen Planungssysteme Lücken aufweisen, überlastet sind oder im Zuge der "Deregulierung" gar beseitigt werden.

Gemeinden müssen beispielsweise all den Abfall bewältigen, der nicht zuletzt dadurch entsteht, dass auf überlokalen Ebenen keine Massnahmen zur Abfallprävention getroffen worden sind; und sie müssen sich mit der Assimilation der Ausländer befassen, deren Zahl und Herkunft sich aus einer konzeptlosen staatlichen Einwanderungs- und Asylpolitik ergibt.

Diese Problematik zeigt sich momentan insbesondere in der *Sozialpolitik*, wo infolge der ungenügenden präventiven Leistung der grossen Versicherungswerke immer häufiger Fälle von "neuer Armut" (z.B. in der Form ausgesteuerter Arbeitsloser) entstehen, die von der kommunalen Fürsorge dann in der ihr eigenen reaktiven Manier behandelt werden.

⁶ vgl. Lüchinger, Silvan: Punktuelle Eingriffe statt flächendeckend Tempo 30 (Tages Anzeiger 17.1.1995: 13).

⁷ vgl. "Bürgerliche drängen Uferverteidiger in die Defensive" (Berner Zeitung 9.2.1995: 21).

Genauso gilt es für den Bereich der *Raumplanung*, wo die Kantone frühere Steuerungsansprüche (in der Form von "Leitplänen", regionalen Richtplänen usw.) teilweise zurückgenommen haben und den Gemeinden damit grössere Freiräume für fakultative eigene Planung überlassen. Ohne überlokale Rückendeckung haben solch kommunale Planungskonzepte aber häufig wenig Chancen, weil die Gemeinden den partikulären Privatinteressen oft relativ wehrlos gegenüberstehen und auch durch Einzelbeschlüsse der Einwohnergemeinde oft daran gehindert sind, derartige Konzepte konsistent zu realisieren.

So bilden die Gemeinden immer das "Auffangbecken für die finanziellen, sozialen und ökologischen Folgen internationaler und nationaler Politik" (Beyer/Brinckmann) und spüren die Auswirkungen mangelnder Planung und Voraussicht - ohne dafür verantwortlich zu sein oder korrigierend darauf einwirken zu können.

Zu diesen unbewältigten Folgeproblemen nationaler und internationaler Politik, die auf kommunalem Niveau aufgefangen werden müssen, gehören zunehmend auch sehr umfassende Gefahrensituationen wie zum Beispiel Atom- oder Chemieunfälle, die infolge ihrer Komplexität und breitflächigen Ausdehnung relativ umfangreiche und hoch professionalisierte Interventionsapparate notwendig machen (vgl. Beyer/Brinckmann 1990:84).

So stehen die lokalen Milizfeuerwehren immer mehr vor dem Problem, dass sie sich auf relativ komplexe und vielgestaltige Einsätze vorbereiten müssen.

1. Die möglichen Brandfälle selber werden zu komplizierten Problemlagen, auf die man sich durch Aneignung spezieller Kenntnisse und Qualifikationen vorbereiten muss.
z.B.. muss man die internen Brandschutzanlagen und feuerpolizeilichen Strukturen von Industrieanlagen, grossen Hotels usw. kennen; Rettungsaktionen aus brennenden Hochhäusern müssen speziell geübt werden; spezielle Dispositive sind nötig, um im Ernstfall die Ausbreitung des Feuers auf nahe Tankanlagen oder Lager mit brennbaren Chemikalien zu verhindern;
Je nach den brennenden Materialien muss z.B. mit giftigen Dämpfen gerechnet werden, welche die Anwendung von Atemschutzgeräten oder gar die zeitweilige Evakuierung der Bevölkerung nötig machen usw.
2. Das Aufgabenspektrum erweitert sich über Brandfälle hinaus immer mehr zu anderen Unglücks- und Katastrophenfällen: z.B. wenn nach Lastwagenunfällen Öl in den Boden sickert oder wenn Störungen in Chemiefabriken zur Boden-, Luft- oder Wasserverseuchung führen.⁸

Lokale Feuerwehren können sich deshalb heute nicht mehr mit einer generellen, für alle Dörfer und Städte ähnlichen Grundausbildung begnügen; vielmehr müssen sie sich spezifischere Kenntnisse und Qualifikationen aneignen, die - je nach dem Standort von Chemiefabriken, Deponien, Materiallagern, schutzbedürftigen Wasserreservoirs usw. - örtlich sehr unterschiedlich sind und auch im Zeitverlauf evtl. stark variieren.

⁸ vgl. z.B. "Feuerwehr" bekämpft nicht bloss Feuer" (Berner Zeitung 11.4.1995: 31).

Dies bedeutet, dass insbesondere kleinere Gemeinden Mühe haben, einerseits die teuren Spezialtechnologien zu beschaffen und andererseits sicherzustellen, dass sich in ihrer kleinen Feuerwehrmannschaft kundige Fachexperten befinden.

So entsteht für kleinere Gemeinden ein zunehmender Druck, interkommunal zusammenzuarbeiten und/oder punktuell die Spezialqualifikationen einer nahen Stadtfeuerwehr in Anspruch zu nehmen - auch wenn andererseits das Anliegen unvermindert weiterbesteht, möglichst dezentrale Einsatzkommandos aufrecht zu erhalten, um im Ernstfall ohne Zeitverzug am Unfallort eingreifen zu können.

3. Die Gewichtsverlagerung von umweltpolitischen zu sozialpolitischen Themen.

Hinsichtlich ihrer Sachschwerpunkte unterliegt die kommunale Politik ständigen Wandlungen, die zwar auch in objektiven Veränderungen der Problembelastungen, vielleicht noch mehr aber in der Popularitätskurve verschiedener Themen (und der sie artikulierenden "Bewegungen") ihre Ursache haben.

Eine Bürgerbefragung in deutschen Städten hat beispielsweise ergeben, dass zwischen 1981 und 1991 die Bereiche Strassenbau, Wirtschaftsförderung, Schule und Gesundheit in den Hintergrund getreten sind, während umgekehrt Fragen der Abfallentsorgung, der Sozialhilfe, des kommunalen Wohnungsbaus und öffentlichen Nahverkehrs an Bedeutung zugenommen haben (vgl. Gabriel et. al. 1992).

In einer Mitte der 80er Jahre in zehn städtischen Agglomerationen durchgeführten Untersuchung wurde festgestellt, dass die vorrangigsten Probleme damals im Infrastrukturbereich (Bau, Wohnen, Verkehr) sowie im Umweltschutz angesiedelt waren (vgl. Joye/Huissoud/Schuler 1995: 26).

Eine Wiederholung dieser Studie zum gegenwärtigen Zeitpunkt würde wohl ergeben, dass die damals aktuellen Probleme zwar nicht gelöst wurden, sehr wohl aber zugunsten sozialpolitischer Themen in den Hintergrund getreten sind.

Repräsentativumfragen des Zürcher "Tages Anzeigers" haben jedenfalls gezeigt, dass sich auch die politischen Problemprioritäten der Schweizer Bevölkerung zwischen 1991 und 1995 drastisch verschoben haben.

In den Vordergrund gerückt sind Forderungen nach Eindämmung der Drogensucht, der Arbeitslosigkeit und Kriminalität, während ökologische Anliegen (Luftverschmutzung, Abfallbeseitigung, Strassenverkehr) nur noch von kleinen Minderheiten als vordringlich betrachtet werden.⁹

Darin widerspiegelt sich nicht zuletzt die Folgen der wirtschaftlichen Rezession, die in manchen Gemeinden gleichzeitig Reduktionen bei den Einnahmen *und* erhöhte Belastungen mit sozialen Aufgaben mit sich brachte.

⁹ vgl. "Drogen 'in', Umwelt 'out'" (Tages Anzeiger 27.2.1995: 17). Nach den berichteten Ergebnissen sind umweltpolitische Probleme vor allem bei den Männern weit in den Hintergrund getreten. Die Frauen scheinen ihre Problemprioritäten etwas weniger stark an tagespolitischen Modeströmungen auszurichten; so sind grosse Prozentanteile von ihnen nach wie vor der Meinung, dass die Abfallbeseitigung zu den dringlichsten Fragen zähle.

So zeigt der "Sozialbericht 1994 des Kantons Zürich", dass sich die gesamten Fürsorgeaufwendungen von Kanton und Gemeinden zwischen 1990 und 1994 (auf netto Fr. 640 Mio.) verdoppelt haben.¹⁰

Verantwortlich dafür ist fast ausschliesslich die Arbeitslosigkeit. Die Aufwendungen für Ausgesteuerte haben sich seit Beginn der Rezession verfünzfacht (50 Mio. statt 1 Mio.) und machen heute den grössten aller Fürsorgeposten (41%) aus.

Interessanterweise sind die Fürsorgeaufwendungen in den kleineren, ländlichen Gemeinden prozentual stärker als in der Stadt gestiegen: weil sich die Arbeitslosenfolgen geographisch gleichmässiger als andere (z.B. scheidungs- oder suchtbedingte) Fürsorgeursachen verteilen.¹¹

Wie in den meisten anderen Ländern kommt den Gemeinden auch in der Schweiz die Aufgabe zu, als "letzte Auffanginstanz" für jene Langzeitarbeitslosen fürsorgerisch aufzukommen, die nicht mehr vom übergreifenden Versicherungssystem des Wohlfahrtsstaates getragen werden.

Dadurch gehen insbesondere jene rechtlichen und administrativen Sicherungen verloren, die auf überlokaler Ebene (einigermassen) eine Gleichbehandlung gleicher Fälle garantieren.

Denn im Unterschied zu den formalisierten Strukturen und spezifisch definierten Rechten und Pflichten, die für die überlokalen Systeme kennzeichnend sind, handelt es sich auf kommunalem Niveau um ein informelleres und diffuseres Einbindungsverhältnis, das je nach den materiellen und sozialen Rahmenbedingungen einer Gemeinde sehr stark variiert.

So unterscheiden sich selbst die Kommunen desselben Kantons erheblich darin

- a) wie die materiellen Fürsorgeleistungen in verschiedenen Fällen bemessen werden;
- b) inwiefern die Unterstützungsempfänger in ihren persönlichen Verhältnissen "durchleuchtet", in ihrer Lebensführung überwacht oder gar zu "gemeinnütziger Arbeit" herangezogen werden.

Ein Beispiel dafür bietet der Kanton Bern, wo das Fehlen verbindlicher kantonaler Normen zur Folge hat, dass die Gemeinden die Höhe des erforderlichen Existenzminimums höchst unterschiedlich definieren.

Nur 63% der Gemeinden verwenden die Richtlinien, die von der Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge (Sköf) erarbeitet wurden. Andere kürzen erheblich oder richten sich sogar nach dem betriebsrechtlichen Existenzminimum, das gar nicht für fürsorgerische Zwecke (sondern für die maximale Schadloshaltung von Schuldner) geschaffen wurde.¹²

¹⁰ "Sozialbericht 1994 des Kantons Zürich" (Fürsorgedirektion Zürich 1995).

¹¹ vgl. "Steigende Sozialhilfe von Kanton und Gemeinden" (NZZ 11./12.3.1995: 55)

¹² vgl. "Es herrscht Willkür im bernischen Fürsorgewesen" (Berner Zeitung, 11.3.1995: 25).

Generell erweisen sich die im Zuge der "neuen Armut" auftretenden Fürsorgefälle nicht nur in finanzieller, sondern auch in administrativer Hinsicht als sehr belastend, weil sie sehr unerwartet entstehen, sich im Zeitverlauf rasch wandeln und aufgrund idiosynkratischer Natur einer jeweils individuellen, nicht bürokratisch standardisierbaren Überprüfungs- und Behandlungsweise bedürfen.¹³

Das Überwechseln vom Giesskannen- zum Bedarfsprinzip drängt sich bereits deswegen auf, weil mit zunehmenden absoluten Beträgen der Druck zunimmt, selektiv-haushälterisch mit den verfügbaren Mitteln umzugehen.

Dies bedeutet aber, dass die kommunalen Instanzen stärker mit anspruchsvollen Aufgaben der "Bedürfnisabklärung" belastet werden: d.h. eine zunehmende Entstandardisierung ihrer Aufgaben erfahren.

In Oetwil am See z.B. hat die massive Zunahme der Fürsorgefälle bei der Sozialkommission zu einer Verdoppelung der Sitzungszahl geführt. Zudem müssen vermehrt sehr komplexe Probleme bearbeitet werden, die fundierte Kenntnisse der Sozialversicherung voraussetzen.¹⁴

Hohe finanzielle Belastungen entstehen vor allem dort, wo die operativen Funktionen nicht mittels Freiwilligenarbeit erledigt werden können. So scheint es aus Gründen der individuellen Motivierung auf längere Sicht nötig, beispielsweise die Notschlafstellen für Drogensüchtige durch vollberufliche Helferpersonen betreiben zu lassen. Dies bedeutet, dass nur grössere Gemeinden in Eigenregie derartige Einrichtungen betreiben können, während sich die kleineren auf die Beteiligung an interkommunal betriebenen Einrichtungen verwiesen sehen.¹⁵

Je grösser das Gewicht der kommunalen Ebene bei der Lösung einer bestimmten Aufgabe, desto schwieriger dürfte es sein, die mit der Kleinheit vieler Gemeinden verknüpften Leistungsschwächen und die aus der kommunalen Autonomie herrührenden Differenzen in den Rechtsansprüchen der Bürger zu legitimieren. Desto mehr wächst also der Druck, das Verhalten der Gemeinden durch zentralistische Normsetzungen zu homogenisieren.

Oder umgekehrt formuliert: Je irrelevanter die Aufgaben, desto eher kann man sich die mit dem Gemeindeföderalismus verknüpften Ungleichbehandlungen "leisten".

Unter diesem Gesichtspunkt mag der Schweizerische Gemeindeföderalismus als eine der hohen ökonomischen Prosperität des Landes angemessene "Schönwetterstruktur" erscheinen, die schon lange einem stärkeren Zentralismus gewichen wäre, wenn die Gemeinden bisher häufiger und in grösserem Umfang genötigt gewesen wären, Teile ihrer Einwohnerschaft vor sozialer Verelendung zu bewahren. Oder es hätte sich imperativ eine territoriale Gebietsreform aufgedrängt mit dem Ziel, allzu finanz- und organisationsschwache Gemeinden durch Zusammenlegung oder Eingemeindung zu eliminieren.

¹³ vgl. z.B. für Männedorf ZH: "Politik ist die Kunst des Möglichen" (Zürichsee-Zeitung 5.1.1995: 18).

¹⁴ vgl. Schwegler, Roman: "Schwierige Entscheidungsfindung" (Zürichsee-Zeitung 15.2.1995: 17).

¹⁵ "Grenzen der Freiwilligenarbeit in Notschlafstellen" (Neue Zürcher Zeitung, 29.12.1994: 45).

4. Mühsame Einzelschritte statt Planungskonzepte in der interkommunalen Kooperation

Angesichts der wachsenden Interdependenz der Lebensräume und Mobilität der Bevölkerung einerseits, und der zunehmenden Leistungsanforderungen an die Gemeinden andererseits, läge die Vermutung nahe, dass kommunale Gebietsordnungen längerfristig einem Konzentrationstrend unterliegen. Dies könnte dadurch geschehen, dass zumindest die kleineren Gemeinden entweder aus freiem Willen immer umfangreichere und dichtere Formen der Kooperation realisieren, oder dass sie durch staatlich oktroyierte Territorialreformen zur Zusammenarbeit (bzw. gar zur Fusion) gezwungen werden.

Ein Blick auf verschiedene westliche Länder führt aber eher zum Schluss, dass kein zwingender Kausalzusammenhang zwischen gesellschaftlichen Entwicklungen und Reformen der kommunalen Ebene besteht.

"Erfolgreiche" Gebietsreformen (im Sinne der Schaffung weniger grosser, administrativ und finanziell leistungsstarker Gemeinden) hat man in den vergangenen Jahrzehnten vorwiegend in Nordeuropa (z.B. in Dänemark, Schweden und Norwegen) beobachten können, wo das Interesse im Vordergrund stand, die Gemeinden als Träger wohlfahrtsstaatlicher Programme und Einrichtung (z.B. für sozialen Wohnungsbau) zu qualifizieren (vgl. Goldsmith 1992).

Demgegenüber ist die bundesdeutsche Gebietsreform, die in den späten 60er Jahren unter stark technokratischen Vorzeichen begonnen wurde, bereits nach wenigen Jahren unvollendet abgebrochen worden, weil ihre Ergebnisse als insgesamt ambivalent und unbefriedigend beurteilt wurden.

In der Schweiz dagegen haben (ähnlich wie auch in Frankreich, Italien und anderen, durchaus modernen Ländern) keine systematischen Gebietsreformen stattgefunden und es scheint jeder politische Wille zu fehlen, die aus dem 19. Jahrhundert aufgrund historischer Zufälligkeiten entstandene Struktur von gut 3'000 Gemeinden im Hinblick auf die Herausforderungen "Europas" und des 21. Jahrhunderts wesentlich zu reformieren.

So sind in der Schweiz im Zeitraum zwischen 1850 und 1990 nur 180 der gut 3'000 Gemeinden aufgelöst worden, obwohl über 40% von ihnen weniger als 500 Einwohner zählen und die Zahl der Kleinstgemeinden (mit unter 100 Einwohnern) seit 1950 sogar markant angestiegen ist (vgl. Ladner 1991: 47ff.).

Vor allem scheinen die Gemeinden selber momentan weniger als jemals bereit, freiwillige Zusammenlegungen mit benachbarten Kommunen (bzw. ein Aufgehen in einer grösseren Stadtgemeinde) ins Auge zu fassen.¹⁶

Die Gründe dafür liegen unter anderem darin, dass

¹⁶ Eine signifikante Ausnahme bilden Rapperswil und Jona (SG), die bereits seit längerem gemeinsame Schulgemeinden unterhalten und seit kurzem eine vollständige Fusion anvisieren.

- die Bürger(innen) innerhalb der letzten Jahrzehnte ein erneutes vitales Interesse an der Mitgestaltung ihrer Nahumwelt gewonnen haben;
- auch wirtschaftlich schwache Gemeinden meist durchaus überlebensfähig sind, da sie auf Mittel aus dem kantonalen Finanzausgleich zurückgreifen können;
- die wachsende Komplexität der Vermögensverhältnisse und der Verwaltungsstrukturen zur Folge hat, dass sich bei Gemeindezusammenlegungen aufwendige technisch-administrative Probleme stellen;
- Agglomerationsgemeinden nach wie vor als "Trittbrettfahrer" ohne zureichende Entschädigungszahlungen von den zentralörtlichen Leistungen der benachbarten Stadt profitieren.

In Schalunen (BE) beispielsweise haben die Stimmberechtigten den Antrag auf Zusammenlegung mit einer Nachbargemeinde trotz der desolaten Finanzlage ihrer Kommune verworfen, weil sie es ablehnten, "die in Jahrzehnten mühsam aufgebaute Gemeindeverwaltung aus einer augenblicklichen Not heraus zu opfern."¹⁷

Derartige Aussagen legen die Vermutung nahe, dass die Widerstände gegen kommunale Zusammenlegungen durchaus im Anwachsen begriffen sein könnten, weil es nicht in erster Linie traditionell verwurzelte Ortsloyalitäten, sondern die erst seit relativ kurzer Zeit ausgebildeten strukturellen Ausdifferenzierungen (auf organisatorischer oder rechtlicher Ebene) sind, die derartigen Vorhaben hinderlich entgegenstehen.

Charakteristisch für den mangelnden politischen Willen zu Gebietsreformen ist der *Kanton Freiburg*, wo sich 207'000 Einwohner auf nicht weniger als 255 Gemeinden verteilen und die kleinsten Kommunen regelmässig Mühe bekunden, ihre fünfköpfige Exekutive zu bestellen.

Hier hat das Volk bereits 1974 eine Gesetzesvorlage klar verworfen, wonach Gemeinden, die zur Bestellung ihrer Organe und zur Finanzierung ihrer Ausgaben unfähig sind, zur Fusion hätten gezwungen werden können.

Im Jahre 1992 ist eine Initiative, die den Zusammenschluss von Gemeinden unter 400 Einwohnern bezweckte, nicht einmal zustande gekommen, weil es nicht gelungen ist, die dazu erforderlichen 6'000 Stimmen zu sammeln.¹⁸

Auch der neuerliche Vorstoss des Kantons zur Assoziierung der zur Agglomeration *Fribourg* gehörenden Gemeinden dürfte auf erhebliche Widerstände stossen, da in den suburbanen Gebieten in den letzten Jahrzehnten zunehmend einkommensstarke Bevölkerungsschichten dominierend geworden sind, die im Falle einer Eingemeindung Steueraufschläge befürchten.¹⁹

Der weitaus anspruchsvollste, weitreichendste Versuch zur Kommunalreform besteht momentan im Kanton Thurgau, wo angestrebt wird, die zweihundertjährige unübersichtliche Kompetenzteilung zwischen "Munizipalgemeinden" und "Ortsgemeinden" durch die Schaffung von "Einheitsgemeinden" (mit allumfassender Zuständigkeit) zu überwinden.

¹⁷ vgl. "Traktandum" 12, 4, 1993: 20.

¹⁸ vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 1: 20.

¹⁹ vgl. "Freiburgs überholte Gemeindestrukturen" (Neue Zürcher Zeitung, 5.11.1992: 25).

Das Ziel, die bisher 144 Orts- und 38 Munizipalgemeinden unter dem Gesichtspunkt der "Leistungsfähigkeit" zu 80 Einheitsgemeinden zusammenzulegen, muss allerdings als ein in der föderalistischen Kultur der Schweiz einmalig dastehender zentralistischer Kraftakt gewertet werden, der mit Sicherheit auf ähnliche Probleme wie die Gebietsreformen im benachbarten Baden-Württemberg stossen dürfte.²⁰

Neben kommunalen Fusionen sind auch interkommunale "Verwaltungsgemeinschaften" bisher sehr selten geblieben: d.h. engere formelle Zusammenschlüsse, bei denen sich zwei oder mehr Gemeinden - ähnlich wie die Staaten innerhalb der EU - zur Zusammenarbeit in einer Mehrzahl verschiedener Vollzugsbereiche entschliessen.

Stattdessen dominieren "Zweckverbände" oder privatrechtliche interkommunale Vertragsabmachungen, die sich auf spezifische, zum vornherein präzise umschriebene Aufgaben beschränken²¹. Typischerweise werden sie am häufigsten in Vollzugsbereichen geschaffen, wo voraussichtlich wenig politisch kontroverse Fragen anfallen - sei es, dass der Bereich als unwichtig gilt (z.B. Zivilschutz), sei es, dass hoch routinisierte Strukturen und traditionelle Verfahrensweisen dominieren (z.B. Gemeindewerke und Feuerwehr).²²

Dadurch ist garantiert, dass die Kooperation im engen Rahmen spezialisierter Verwaltungsstellen gehalten werden kann und keine Probleme anfallen, in denen ein politischer Dissens zwischen Gemeinden sichtbar spürbar würde.

Dieser Mangel an demokratischer Mitsprache ist vor allem bei den privatrechtlich konstituierten Gemeindeverbindungen (z.B. Aktiengesellschaften) sehr akut, die - insbesondere in Bereichen mit hohem Kapitaleinsatz - neuerdings häufiger als öffentlich-rechtliche Formen Verwendung finden.²³

In vielen Fällen kristallisieren sich interkommunale Leistungsverträge um eine grössere Kerngemeinde, die bestimmte Dienstleistungen, die sie für ihre eigenen Zwecke ausdifferenziert hat, kleineren Gemeinden gegen finanzielle Entschädigung zur Verfügung stellt.

So hat z.B. Chiasso mit verschiedenen kleinen Umlandgemeinden (Morbio Inferiore, Balerna, Vacalle und Novazzano), die sich kein eigenes Polizeikorps leisten können, sog. "Polizei-Leasingverträge" abgeschlossen.²⁴ Derartige "radiale" Verträge beschränken sich zumeist auf die finanziellen Ausgleichszahlungen, während die politisch-administrative Führung der Dienstleistung (in diesem Fall: der Ortspolizei) uneingeschränkt in den Händen der Ursprungsgemeinde verbleibt.

²⁰ vgl. dazu: "Gemeindepolitische Furbereinigung im Thurgau" (Neue Zürcher Zeitung 25.7.1994: 11).

²¹ Diese Zersplitterung interkommunaler Kooperationen auf Zusammenschlüsse verschiedener Form und Ausdehnung entspricht der Einsicht, dass sowohl die Reichweiten gemeinsamer Problemlagen und Interdependenzen wie auch die ökonomisch optimalen "Betriebsgrössen" in verschiedenen Funktionsbereichen völlig unterschiedlich sind (vgl. Frey 1994: 85).

²² so z.B. im Falle der Kooperation zwischen Uetikon und Männedorf (ZH): "Kleinerer Gemeinderat, Vernunftfehen, Wahlen und viele Herausforderungen" (Zürichsee-Zeitung, 11.2.1995: 19).

²³ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 3: 19.

²⁴ vgl. "Traktandum" 12, 1993: Nr. 2: 20.

Eine zunehmende Bedeutung scheint der Typus der interkommunalen "Selbsthilfegruppe" zu gewinnen, die daraus ausgerichtet ist, durch verstärkte Einflussnahme auf die Umwelt die wirtschaftlichen Entwicklungschancen gemeinsam zu verbessern.

Denn in einer sich zunehmend öffnenden globalen Wirtschaft sind selbst Städte (und a fortiori kleinere Gemeinden) nur mit vereinten Kräften in der Lage, die Vorzüge ihrer Region auf nationaler und internationaler Ebene bekanntzumachen und Interessenten mit präziser und aktueller Information zu versorgen.

So haben beispielsweise in der Region Thun fünf Gemeinden zusammen mit dem Kanton Bern und dem privaten Verein "Imageförderung" eine einfache Gesellschaft gegründet mit dem Zweck, innerhalb der Region die Ansiedlung neuer Unternehmungen zu fördern und damit die Arbeitslosigkeit zu verringern.

*"Die Gesellschaft soll allgemein für die Region werben sowie laufend aktualisierte Dossiers zu Baulandparzellen, disponiblen Liegenschaften oder Mietobjekten parat halten; sie soll aber auch investitionswillige Unternehmer mit Dienstleistung und Vermittlung begleiten sowie die ansässigen Unternehmen pflegen."*²⁵

Typisch ist, dass diese interkommunale Unternehmung aus einer 1992 in der Stadt Thun gegründeten Vereinigung "Imageförderung" entstanden ist, an der sich die Stadt Thun sowie die ortsansässigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände beteiligt haben.

Auch hier zeigt sich also, dass Städte bei der Genese solch interkommunaler Vereinigungen sehr häufig eine Führungsfunktion übernehmen: indem sie aus eigener Kraft Vereinigungen gründen, an denen sich dann später auch kleinere Umlandgemeinden mitbeteiligen können. In reinen Landregionen ohne urbane Zentrumsgemeinde muss hingegen eher der Kanton katalysatorisch aktiv werden, damit es zu solch interkommunalen Selbsthilfevereinigungen kommt.

Die wohl dringlichsten - und bisher am wenigsten gelösten - Probleme interkommunaler Zusammenarbeit stellen sich in den städtischen Agglomerationen, wo zwischen Zentralstadt und suburbanen Umlandgemeinden ständig wachsende Ungleichgewichte in der "Austauschbilanz" entstehen.

Vor allem führt die Entmischung der Lebensfunktionen und die zunehmende Mobilität der Bevölkerung dazu, dass die Städte immer mehr mit der Erbringung zentralörtlicher Leistungen belastet werden, von denen auch die Einwohner anderer Gemeinden (meist kostenlos) mitprofitieren.

Dazu gehören einerseits z.B. subventionierte öffentliche Verkehrsbetriebe, Opern- und Theaterhäuser, Bibliotheken, Schwimmbäder oder Freizeitanlagen, die auch Auswärtigen zur Mitbenutzung zur Verfügung stehen.

Überdies profitieren die kleineren Umlandgemeinden aber auch davon, dass sich die sogenannte "A-Bevölkerung" (=Alte, Arme, Arbeitslose, Ausgesteuerte, Ausländer, Asylbewerber, Auszubildende, Abhängige, Aussteiger usw.) bevorzugt in den Städten sammelt: also jene Segmente, die nicht nur als Steuerzahler ausfallen, sondern auch noch erhebliche sozialpolitische Kosten verursachen.²⁶

²⁵ vgl. "Gemeinden angeln gemeinsam nach Arbeitsplätzen" (Berner Zeitung, 7.7.1994: 23).

²⁶ vgl. Vischer, Ueli: Wer soll die Zentrumsleistungen bezahlen? (Neue Zürcher Zeitung, 25.3.1994: 23).

Die partnerschaftliche Verteilung solcher Zentrumslasten ist anerkanntermassen unbefriedigend, weil es bisher nicht gelungen ist, die "Trittbrett-Fahrgemeinden" der Agglomeration zu formell-verbindlichen Beitragszahlungen zu verpflichten - und die Zentrumsgemeinden andererseits oft nicht bereit sind, solchen Gemeinden im Gegenzug eine entsprechende Mitsprache zu gewähren.²⁷

Die Unzufriedenheit der Zentralorte wurde bisher vorwiegend durch kantonale Subventionen in Grenzen gehalten. Dementsprechend haben sie sich bisher meist mit freiwilligen und relativ bescheidenen Beiträgen der Umlandgemeinden begnügt, die überdies stark von deren jährlicher Ertragslage abhängig blieben.

Mit zunehmenden Kosten dieser Institutionen einerseits, und der hohen Belastungen der Städte mit anderen Ausgaben (z.B. im Sozialbereich) andererseits, verstärkt sich aber der Druck, die Umlandgemeinden stärker und verbindlicher in die Mitfinanzierung einzubinden.

Zum Beispiel ist der Kanton Bern dazu übergegangen, die Agglomerationsgemeinden zwar nicht zu Zwangsbeiträgen in bestimmter Höhe zu verpflichten, sehr wohl aber dazu, sich in interkommunalen "Kulturkonferenzen" abzusprechen und ihre Beiträge auf vier Jahre hinaus zu fixieren. Überdies können zahlungsunwillige Einzelgemeinden zur Teilnahme an solchen Verträgen gezwungen werden, wenn die Mehrheit der übrigen Gemeinden sich daran beteiligt.²⁸

Dadurch wurde für die städtischen Kulturinstitutionen endlich eine einigermaßen stabile, berechenbare Finanzierungsbasis geschaffen, die ihnen eine mittelfristige Planung ihrer Aktivitäten ermöglicht - ohne dass dazu eine direkte Zwangsanwendung des Kantons erforderlich wäre.

Immer mehr sehen sich Zentrumsgemeinden genötigt, ihre Dienstleistungen durch Nutzungsgebühren (anstatt durch allgemeine Steuermittel) zu finanzieren, weil es so möglich ist, die auswärtigen Nutzer an den Kosten mitzubeteiligen.²⁹

Allerdings ist absehbar, dass die derart verpflichteten Gemeinden auch entsprechend grössere Mitspracheforderungen geltend machen, so dass die bisher autonomen Städte längerfristig vielleicht gezwungen werden, einen Teil ihrer Kompetenzen an interkommunale Gremien abzutreten.

In Zukunft könnten die Kantone und der Bund sehr viel stärker genötigt sein, den Regionen (unter Führung der grösseren Städte) mehr Spielraum für freiwillige Selbstorganisation zur Verfügung zu stellen. Dazu müssten aber die Gemeinden mit der Kompetenz ausgestattet werden, ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen Kantonen oder (in Grenzgebieten) Nationalstaaten in selbstgewählter Weise miteinander zu kooperieren (Frey 1994).

²⁷ Die von der Stadt Zürich im Frühjahr 1995 verfügte "Heimschaffung" der Drogensüchtigen in ihre Herkunftsgemeinden ist ein eher hilfloser und problematischer - weil dem Grundrecht der Niederlassungsfreiheit widersprechender - Versuch, die immensen Folgekosten der Drogenproblematik paritätischer zu verteilen.

²⁸ vgl. "Regionsgemeinden zur Kasse" (Berner Zeitung 16.2.1995: 31).

²⁹ So ist man in der Stadt Biel - mangels interkommunaler Abmachungen über den Ausgleich von Zentrumslasten - dazu übergegangen, von gemeindextern Nutzern höhere Gebühren (z.B. für die Benutzung der Stadtbibliothek) zu verlangen. vgl. "Traktandum" 11, 1992: Nr. 5, 3/4.

Generell wird die Expansion, Verstärkung und Vertiefung interkommunaler Kooperationsstrukturen vor allem durch ungelöste Fragen der Machtverteilung behindert.

Erstens stellt sich das Problem, dass Zweckverbände (und in noch stärkerem Masse privatrechtliche Assoziierungen) ein notorisches "Demokratiedefizit" aufweisen, da in den Exekutivgremien meistens die Gemeindepräsidenten dominieren.

Ebenso werden informelle interkommunale Verhandlungen (z.B. von Städten mit ihren Agglomerationsgemeinden) derart weitgehend von der Exekutive und Verwaltung gesteuert, dass dem Gemeindeparlament oft nur noch die nachträgliche "Absegnung" (Ratifizierung) erreichter Vertragslösungen verbleibt (vgl. Linder 1973;1980:32; Zoll 1974: passim).

Ein *zweites* organisationspolitisches Problem entsteht aus der Schwierigkeit, die Machtgewichte der beteiligten Gemeinden innerhalb des Verbandes festzulegen.

Generell gilt: Je mehr die Gemeinden in Zweckverbände oder andere interkommunale Einrichtungen eingebunden werden, desto stärker werden ihre wechselseitigen Einflussbeziehungen und desto unausweichlicher stellt sich das Problem, für die zwischen ihnen bestehende Machtverteilung eine konsensuale formelle Lösung zu finden.

Dabei stellt sich genauso wie in anderen Verbänden politischer Gemeinwesen (z.B. in der EU) das Problem, dass verschiedene Kriterien der Machtverteilung miteinander konkurrieren.

Die einfache Lösung, allen beteiligten Mitgliedsgemeinden dasselbe Stimmengewicht zuzugestehen, stösst insofern auf Schwierigkeiten, als sie unterschiedlich gross sind und sehr unterschiedliche Prozentanteile der gemeinsamen finanziellen Aufwendungen tragen.

In solchen Fällen wird meist ein - relativ labiles und dauernd kontroverses - Mischsystem institutionalisiert, das sich einerseits am Prinzip "one community - one vote", andererseits aber auch an den Unterschieden ihrer Bevölkerungsgrösse (und den damit einhergehenden Beitragsdifferenzen in Finanzen, Expertise u.a.) orientiert. Dabei müssen dann meist auch Gemeinden mit völlig dominierendem Gewicht auf ein formelles Veto-Recht verzichten.³⁰

Schluss

Die Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg war auf allen Ebenen durch den Optimismus geprägt, mit Hilfe von umfassenden Planungen und Projekten die grossen Gesellschaftsprobleme (Krieg der Armut, Arbeitslosigkeit Unterentwicklung u.a.) an der Wurzel auszurotten oder an ihrer Entstehung zu hindern.

In dieser technokratischen Ära bestand logischerweise die Tendenz, die Verantwortung für die Problemlösung möglichst umfassenden Instanzen (z.B. der NATO oder dem nationalen Wohlfahrtsstaat) anzuvertrauen und die lokalen Subeinheiten (z.B.

³⁰ so im Falle von Münchenbuchsee, das in seinem regionalen Fürsorgeverband, zu dem es 70% der Jahreseinkünfte beiträgt, vergeblich ein Veto-Recht durchzusetzen versuchte (vgl. "Kein Vetorecht für Buchsi" Berner Zeitung 3.3.1995: 45).

Gemeinden) als reine Befehlsempfänger und Ausführungsorgane in die Pflicht zu nehmen.

Demgegenüber hat sich vor allem seit Ende der 80er-Jahre wieder die pessimistische Einsicht durchgesetzt, dass die vermeintlich beseitigten Probleme allenthalben wieder in Erscheinung treten, so dass uns nur die bescheidene Option bleibt, sie punktuell zu behandeln und - bestenfalls - an ihrer unkontrollierten Ausbreitung zu hindern.

So wurde auf internationaler Ebene die nukleare Abschreckungsstrategie der Grossmächte durch eine Vielzahl lokaler Konfliktinterventionen (z.B. UN-Blauhelm-Missionen) ersetzt; und in der Sozialpolitik hat sich das Schwergewicht von globalen Wohlfahrtsprogrammen zur lokalen Problembehandlung (Betreuung von Drogensüchtigen, Arbeitslosen, Einzelfürsorgefällen u.a.) verschoben.

Für die Gemeinden bedeutet dies, dass sie wieder vermehrt als unentbehrliche Träger von Vollzugskapazitäten in Anspruch genommen werden: weil es nur auf lokaler Ebene möglich ist, diese punktuellen Problemfälle wahrzunehmen und speditiv über ihre Behandlung zu entscheiden.

Gleichzeitig werden dadurch viele Probleme von der politischen in die rein administrative Sphäre verlagert: weil beispielsweise der Sachzwang, das defekte Schulhausdach zu flicken oder Sonderklassen für Asylantenkinder einzurichten, kaum politischen Diskussionsstoff und Entscheidungsspielraum bietet.

Literatur

Beyer, Lothar / Brinckmann Hans: Kommunalverwaltung im Umbruch, Verwaltungsreform im Interesse von Bürgern und Beschäftigten (Bund-Verlag, Köln 1990).

Frey, René L.: Regionen als Gegenstand der Ökonomie (Neue Zürcher Zeitung, 27./28. August 1994: 85).

Gabriel, Oscar W. / Ahlstick, Katja / Brettschneider, Frank / Kunz, Volker / Löwenhaupt, Stefan: Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik ? (in: "Aus Politik und Zeitgeschichte", Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", 1992: B 22-23/92, 23-35).

Goldsmith Michael: The Structure of Local Government (in: Mouritzen, Poul Erik (ed.) Managing Cities in Austerity, London, Sage 1992).

Joye, Dominique / Huissoud, Thérèse / Schuler, Martin: Habitants des quartiers, citoyens de la ville? (Seismo Verlag, Zürich 1995).

Ladner, Andreas: Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik (Seismo Verlag Zürich 1991).

Linder, Wolf: Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel Schweizerischer und Deutscher Literatur (in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 20, 1980: 9-38).

Linder, Wolf: Der Fall Massenverkehr; verwaltete Politik und städtische Lebensbedingungen, Frankfurt 1973).

Zoll, W.: Wertheim III. Kommunalpolitik und Machtstruktur (München 1974)